ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XX, 6 SECTIO G 1973

Instytut Administracji i Prawa Publicznego
Zakład Prawa Państwowego

Andrzej BAŁABAN

Konstytucyjne unormowanie przedmiotu ustawy w PRL *

Конституционная нормализация объекта закона в ПНР

Verfassungsmässige Regelung des Gegenstandes des Gesetzes in der VRP

I

Przedmiot [1] normowania ustawowego pod rządami Konstytucji PRL z r. 1952 to bezsprzecznie zagadnienie ważne i to nie tylko dla badania roli Sejmu w tworzeniu porządku prawnego, ale i rozlicznych zagadnień bezpośrednio z tym związanych, takich jak: sytuacja prawna obywatela, zarządzanie gospodarką narodową, zasady prawotwórstwa naczelnych organów administracji państwowej — czy też bardziej ogólnych, takich jak: sposoby urealnienia zasady ludowładztwa, stosunek państwo—jednostka, model prawotwórstwa w państwie socjalistycznym i wiele innych. Wydaje się, że waga zagadnienia jest większa niż można by to wnioskować na podstawie poświęconych mu opracowań. Różne płaszczyzny metodologiczne rozważań sprawiają, że ma się do czynienia z wynikami ustaleń co do pojedynczych zjawisk występujących w praktyce prawotwórczej bądź z koncepcjami przyszłych, lepszych uregulowań, a stosunkowo najrzadziej — z analizą normowania prawnego w tej dziedzinie, a więc przede wszystkim z analizą postanowień Konstytucji. Trudności przysparza też fakt, że nawet wyniki szeroko zakrojonych badań wymagają weryfikacji, w miarę

* Artykuł stanowi fragment większej pracy poświęconej problematyce ustawy w PRL, co sprawia, że w nim samym pominięto zagadnienie dekretu z mocą ustawy i aktów normatywnych wydawanych przez naczelne organy administracji państwowej.

[1] Najogólniejsze to określenie zdaje się najlepiej odpowiadać szerokiej problematyce poruszonej w artykule.

jak upływający czas i przeobrażenia w sposobach zarządzania gospodarką państwową czynią nieaktualnymi wczoraj jeszcze świeże i pozornie uniwersalne koncepcje.

Za najwłaściwszy punkt wyjścia rozważań nad przedmiotem ustawy w PRL należy przyjąć pełną i wszechstronną analizę postanowień Konstytucji głównie dlatego, że na tej drodze ustalić można normy o najwyższej mocy prawnej, a więc powszechnie wiążące zasady działania. Ten sposób podejścia jest najwłaściwszy także z metodologicznego punktu widzenia, bowiem wyjaśnienie konstrukcji prawnych aktualnie obowiązujących winno poprzedzać propozycje co do ich przyszłej zmiany i udoskonalenia. Całościowe wyjaśnienie woli ustrojodawcy zmniejsza też niebezpieczeństwo wadliwego, subiektywnego ujęcia problemu i patrzenia przez pryzmat tez, które zamierza się udowodnić przy poparciu jedynie wybranych norm prawnych. Powyższe stanowisko tym bardziej należy podtrzymywać, że doświadczenia innych prac, zmierzających do badania zagadnienia przedmiotu ustawy w oparciu o ogólne zasady ustrojowe państwa socjalistycznego czy li tylko pozycję ustrojową Sejmu, nie są zachęcające.

Jako niepełny ocenić należy na przykład pogląd E. Iserzona jakoby Konstytucja nie zawierała postanowień wprowadzających materie zastrzeżone dla ustawy [2], ponieważ nie przewiduje tego *expressis verbis*. Uważne prześledzenie postanowień Konstytucji pozwala stwierdzić, że zawarte są w niej liczne wzmianki przewidujące ustawowe normowanie pewnych spraw. Nieustosunkowanie się do tych wzmianek sprawia, że cała, skądinąd interesująca, koncepcja E. Iserzona nie może być uznana za słuszną *de lege lata* interpretację Konstytucji; a i co do jej rozumienia *de lege ferenda* rodzą się zastrzeżenia. Pozostają one w związku ze specyficznym rozumieniem zasad prawotwórstwa rządowego, dość daleko odbiegającym od aktualnych poglądów, a, jak się wydaje, niepożądanym nawet z punktu widzenia „ułatwienia" pracy organom administracji. Szczególnie dotyczy to sformułowanego zakazu normowania przez organy administracji spraw co do których brak jest aktualnie reglamentacji ustawowej. Bo nie jest prawdą, że objęła ona całokształt życia państwowego; przeciwnie, jest ona właśnie pobieżna w sferze zarządzania gospodarką narodową. Słusznie więc koncepcja E. Iserzona stała się przedmiotem uwag polemicznych [3].

---

[2] E. Iserzon: *Prawotwórcza działalność organów administracji państwowej*, „Państwo i Prawo" 1963, z. 5—6, s. 838; tegoż autora: *Zakres prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa*, „Nowe Prawo" 1964, nr 2, s. 124 i n.

[3] Por. W. Zakrzewski: *W sprawie zasad działalności prawotwórczej organów administracji*, „Państwo i Prawo" 1963, z. 7, ss. 123—133; S. Rozmaryn:

Z podobnych względów za niewystarczające uznać należy stanowisko M. Jaroszyńskiego.[4] Twierdzenie, że każde zagadnienie, wszystko, co ma być obowiązującym prawem, jest materią ustawową, nie ustosunkowuje się do konstytucyjnych wzmianek o wydawaniu ustaw w określonych sprawach — nie uwzględniając złożoności przewidzianej w tym zakresie konstrukcji prawnej. Utożsamianie ustawy z prawem neguje potrzebę i możliwość ustalenia w oparciu o Konstytucję cech ustawy jako odrębnego rodzaju aktu normatywnego.

Te dwa przykłady uwidaczniają niedostatki rozważań co do przedmiotu ustawy prowadzonych wyłącznie w płaszczyźnie teoretyczno-postulatywnej, bez analizy postanowień Konstytucji i szukania w nich punktu wyjścia.

Zupełnie odmiennie od przytoczonych ocenić należy poglądy S. Rozmaryna [5] na zagadnienie przedmiotu ustawy, wyrażone przy okazji zakrojonych na szeroką skalę i bardzo gruntownych jego studiów nad ustawą. Zastosowana metoda, polegająca na oparciu rozważań o analizę norm Konstytucji jako punktu wyjścia i podstawy ustaleń, okazała się zarówno płodna naukowo, jak i użyteczna praktycznie — dostarczając doktrynalnej wykładni postanowień Konstytucji. Podejście S. Rozmaryna cenić także należy ze względu na wskazanie, jak złożone i rozliczne wnioski można wyciągnąć z pozornie lakonicznych postanowień Konstytucji przy zastosowaniu jej całościowej i pomysłowej interpretacji.

Dążąc do skonstruowania pełnego, konstytucyjnego pojęcia ustawy S. Rozmaryn zajmuje się także zagadnieniem jej zakresu [6]. Autora nie zadowala domniemanie nieograniczoności kompetencji ustawodawczej Sejmu [7], znajdujące oparcie w Konstytucji. Jego uwaga zwraca się w kierunku ustalenia, jakie sprawy mogą być regulowane tylko przez ustawy.[8] Założenie istnienia takich spraw łączy się z przekonaniem S. Rozmaryna, że

---

Ustawa w PRL, PWN, Warszawa 1964, s. 176 i n.; F. Siemieński: *Organy przedstawicielskie w systemie organów państwa socjalistycznego*, Lublin 1964, s. 282 i n.

[4] *Polskie prawo administracyjne, Część ogólna*, PWN, Warszawa 1956, s. 132 i n. oraz *Zagadnienia rad narodowych*, PWN, Warszawa 1961, s. 258 i n.

[5] Między innymi w pracach: *O rozporządzeniach i uchwałach Rządu PRL*, „Państwo i Prawo" 1953, z. 3; *O rozszerzenie uprawnień ministrów w PRL*, „Państwo i Prawo" 1956, z. 3; *Konstytucja jako ustawa zasadnicza w PRL*, PWN, Warszawa 1967; *Ustawa w PRL*, PWN, Warszawa 1964. Dalsze rozważania nawiązywać będą do poglądów wyrażonych w tej ostatniej pracy.

[6] Taki tytuł nosi rozdział IV książki Rozmaryna: *Ustawa...* W tekście rozdziału nie sprecyzowano pojęcia „zakresu". Brak rozważań pojęciowych rekompensowany jest (może niedostatecznie) przez poglądy w nim zawarte, pozwalając ustalić, co Rozmaryn rozumie przez to określenie.

[7] W sensie, jaki nadaje mu Rozmaryn: *Ustawa...*, s. 153.

[8] Na takie generalne pytanie mają dać odpowiedź dalsze rozważania autora; *Ustawa...*, s. 148.

„również w państwie socjalistycznym istnieć muszą pewne funkcje zastrzeżone wyłącznie określonym organom, a niedostępne innym" [9]. Z góry też zakłada autor, że istnieje krąg spraw, które unormować można tylko ustawą [10], alternatywę widząc w nierealnym, jego zdaniem, obrazie zawarcia wszystkich norm prawnych w ustawie albo aktach wydanych w oparciu o upoważnienia ustawowe [11].

Stwierdzenie istnienia w Konstytucji szeregu postanowień przewidujących konieczność bądź możliwość wydania ustaw w określonych sprawach prowadzi S. Rozmaryna do wniosku, że chodzi o przekazanie pewnych spraw do wyłącznej właściwości ustawodawcy z wyłączeniem kompetencji innych organów do samoistnego ich normowania. Zdaniem S. Rozmaryna, dokonane w Konstytucji wyodrębnienie spraw nie pozwala sądzić, iżby wszelkie inne mogły być normowane w drodze aktów normatywnych o charakterze podustawowym, a to głównie dlatego, że poza dziedziną wyłącznego normowania ustawowego znalazłyby się wtedy sprawy zasadniczo jednorodne i o nie mniejszej wadze niż te, dla których Konstytucja przewidziała jako właściwą formę ustawy. Ten oraz inne argumenty każą odrzucić przypuszczenie o wyczerpującym charakterze przypadków wymienionych w Konstytucji i przyjąć, że są one jedynie przejawami jakiejś ogólniejszej zasady leżącej u podstaw tych przepisów szczegółowych [12]. S. Rozmaryn odnajduje dwie takie zasady i przyznaje im moc postanowień Konstytucji [13]. Pierwsza z nich to zasada wyłączności ustawy dla normowania sytuacji prawnej obywateli w zakresie ich obowiązków wobec państwa oraz wzajemnych praw i obowiązków obywateli między sobą [14]. Druga nakazuje wyłącznie ustawą regulować sprawy tworzenia, właściwości i trybu działania organów państwowych wyposażonych we władztwo oraz określać główne symbole państwowe. Przy czym autor nie może się zdecydować, czy chodzi o wszelkie, czy tylko o najważniejsze organy wyposażone we władztwo [15]; czy też może o politycznie najważniejsze problemy organizacyjne aparatu państwowego [16]. Łączne działanie obu tych zasad miałoby gwarantować, że bardzo szeroki krąg spraw o podstawowym znaczeniu ustrojowym i społecznym zawarowany byłby dla wyłącznego normowania ustawowego. Zapewnienie wyłącznie Sejmowi wpływu na tak szeroki krąg ważnych zagadnień ocenić należy jako

---

[9] *Ibid.*, s. 177.

[10] *Ibid.*, s. 177.

[11] Ta uniwersalna myśl jest zresztą zalążkiem koncepcji „samoistnych" uchwał rządu.

[12] Rozmaryn: *Ustawa...*, s. 164.

[13] *Ibid.*, s. 164.

[14] *Ibid.*, s. 167.

[15] *Ibid.*, s. 174.

[16] *Ibid.*, s. 173.

pożądane, jakkolwiek już na wstępie mogą się rodzić wątpliwości: czy „sfera wyłączności ustawy" znajduje oparcie w Konstytucji; czy taka konstrukcja jest potrzebna — szczególnie na zaawansowanym etapie budowy porządku prawnego; czy tak ogólnie rozumiana „sfera wyłączności" ma praktyczne znaczenie, czy ustawa jest jedynym i najwłaściwszym narzędziem wpływania Sejmu na sprawy składające się na „sferę wyłączności" etc.

Przeprowadzona przez S. Rozmaryna interpretacja postanowień Konstytucji prowadzi do wniosku, że reglamentacja przedmiotu ustawy w niej dokonana jest pełna i konsekwentna, zadowalająca najdalej idące (a realne) postulaty nauki, stąd polemika z nią oznacza niejako zejście ze „zdobytych" już pozycji. Jest to jednak konieczne, jeśli interpretacja ta ma być wierna i nie cofać się przed odsłonięciem braków czy nieaktualności istniejących rozwiązań prawnych.

II

Jest rzeczą niezaprzeczalną, że Konstytucja w szeregu postanowień przewiduje wydawanie ustaw. Łączne ich potraktowanie z pewnością ułatwia wyciągnięcie wniosków co do konstytucyjnego normowania zagadnienia przedmiotu ustawy. Oczywiście nie oznacza to niedoceniania merytorycznej wagi każdego z tych postanowień oddzielnie co do konkretnej sprawy, którą reguluje. W ramach spraw, dla których przewidziano normowanie ustawowe, wyodrębnić należy dwie grupy [17]. Do pierwszej z nich zaliczyć trzeba postanowienia dotyczące poszczególnych „pionów" organów państwowych, składających się na główny szkielet aparatu państwowego, a więc zawarte w rozdziałach III—VI Konstytucji. Do drugiej zaś — postanowienia dotyczące ustawowego normowania sytuacji prawnej obywatela, zawarte przede wszystkim w obszernym rozdziale VII Konstytucji oraz nielicznych przepisach bezpośrednio z nim związanych.

Ten sposób ujęcia daje wyraz stanowisku, że przypadki, w których Konstytucja przewiduje wydawanie ustaw w rozdziałach III—VI, odnoszą się przede wszystkim do określania zasad organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego przez Sejm w wykonaniu jego uprawnień ustrojodawczych. Wydawane w tych sprawach ustawy czy też ich fragmenty, mają za zadanie dokonać podziału kompetencji pomiędzy organami pań-

[17] Koncepcja wydzielenia dwóch grup spraw nie załamuje się poprzez stwierdzenie, że pewne postanowienia Konstytucji (dodajmy nieliczne i specyficzne) wspominają o regulowaniu w formie ustawy spraw związanych zarówno z funkcjonowaniem aparatu państwowego, jak i sytuacją prawną obywateli. Dotyczą one raczej wyjątków od merytorycznych postanowień Konstytucji i mogą być źródłem uprawnień obywateli o charakterze proceduralnym (art. 88, 49, 53 ust. 1).

stwowymi i określić ich wzajemne powiązania. Przepisy te natomiast nie przesądzają w sposób bezpośredni, jakie rodzaje aktów normatywnych regulować będą sytuację prawną obywatela, w jakich sprawach i na jakich zasadach. Ustawowe określenie spraw tworzenia, organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego nie przesądza bowiem, czy ustawa właśnie winna obowiązywać w stosunkach między obywatelami a powołanymi już i funkcjonującymi na podstawie ustaw organami państwowymi; nie przesądza to także o ustawie jako właściwej formie określania wzajemnych stosunków między obywatelami. Dzieje się tak, tym bardziej że we właściwym miejscu, regulując podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie, Konstytucja ma możność wiążącego określenia formy aktów normatywnych właściwych dla normowania sytuacji prawnej obywatela w różnych kategoriach spraw. Rozumowania tego nie podważa stwierdzenie, że organy, co do których Konstytucja przewiduje reglamentację ustawową, mają możność regulowania sytuacji prawnej obywatela wobec państwa, gdyż o możności tej przesądzać mają właśnie przepisy określające sytuację prawną obywatela (zawarte głównie w rozdziale VII Konstytucji), a nie płynie z tego wniosek, czy mają to być przepisy ustawowe. Wszak organy powołane i działające w oparciu o przepisy podustawowe nie muszą uwzględniać w swej działalności tylko podustawowych przepisów regulujących sytuację prawną obywatela. Jeśli z postanowień Konstytucji przewidujących wydawanie ustaw w sprawach organizacyjnych aparatu państwowego chcielibyśmy wyciągać wnioski co do rodzaju aktów normatywnych właściwego dla określania sytuacji prawnej obywatela, jak to robi S. Rozmaryn, to konsekwentnie zgodzić by się należało, że prawa winna obywatelowi przyznawać ustawa, bo władztwo państwowe nie ogranicza się do możności nakładania obowiązków. Rozumując dalej tą drogą można dojść do dalszych mniej lub bardziej dowolnych wniosków, ale fakt, że te, do których doszedł S. Rozmaryn [18], są pożądane, nie przeszkadza wskazać na wątpliwości, które budzi przeprowadzone przezeń rozumowanie.

Powyższe uwagi w żadnym wypadku nie oznaczają twierdzenia o dopuszczalności istnienia, czy istnieniu w rzeczywistości oddzielnych kategorii ustaw poświęconych tylko organom państwowym albo tylko sytuacji prawnej obywateli. Przeciwnie, w dużej liczbie wypadków mamy do czynienia z ustawami regulującymi organizację, funkcjonowanie, zakres działania organów państwowych, a jednocześnie sytuację prawną obywateli. Nie znaczy to jednak, że dyrektyw co do zasad ustawowego

[18] Rozmaryn: *Ustawa...*, ss. 166—167.

normowania odnośnie aparatu państwowego bądź obywateli nie można poszukiwać oddzielnie, w samym procesie wykładni postanowień Konstytucji.

Oprzeć się bowiem należy na obu grupach postanowień Konstytucji odnoszących się do przedmiotu ustawy, jeśli stwierdzi się ich zasadniczą jednorodność, zgodność i wspólny cel. To jednak wymaga wyjścia od analizy obu tych grup postanowień oddzielnie.

Postanowienia Konstytucji, łączące określone sprawy z normowaniem ustawowym, są w jej części poświęconej aparatowi państwowemu stosunkowo liczne, przy czym Konstytucję cechuje tu zróżnicowanie użytych formuł słownych. Można nawet przeprowadzić próbę ich klasyfikacji, gdyż przewidziano:

1) konieczność wydania ustawy co do pewnych spraw — w tym wypadku użyta jest formuła „określa ustawa", np.: w art. 27, 45, 88 i kilkunastu innych;

2) możność wydania ustawy regulującej wyjątki od postanowień Konstytucji (art. 49, 53 ust. 1, 74);

3) uregulowanie pewnych spraw przez ustawy, przy czym Konstytucja nie używa stwierdzeń kategorycznych, a wspomina o tym jedynie na marginesie swych postanowień (art. 5 pkt 2, 12, 25 ust. 1 pkt 11, 59 ust. 2).

Co do spraw organizacyjnych aparatu państwowego formuły „2" i „3" użyte są jednak tylko trzy razy, natomiast siedemnaście razy użyto formuły typu „1". Jakie należy stąd wyciągnąć wnioski? We wszystkich wypadkach, niezależnie od rodzaju użytej formuły, Konstytucja pozwala na wiążące ustalenia co do spraw, które należy normować ustawami. Formuła „1" ma jednak szczególny charakter, nie tylko za przyczyną powtarzalnego, werbalnego jej brzmienia, którego odrębności nie sposób nie zauważyć. Jej specyfika polega głównie na każdorazowym przewidywaniu szerokiego zakresu spraw do unormowania ustawowego [19] — nadaje jej to postać konstytucyjnej zapowiedzi co do dróg ustawowego rozwijania postanowień ustawy zasadniczej. Tak też należało rozumieć sens tych postanowień w początkowym okresie wprowadzania Konstytucji w życie. Konstytucja nie wymaga tu jednak uregulowania jednorazowego, jej wymogi idą raczej w kierunku systematycznego i ciągłego zajęcia się przez ustawodawcę tą grupą zagadnień, poprzez ciągłe aktualizowanie i poszerzanie ustaw wydanych w przewidzianych sprawach. Z pewnością nadanie co do tych spraw postanowieniom Konstytucji charakteru zapowiedzi konstytucyjnych, wymaga ze strony ustawodawcy stanowczego i szybkiego działania. Fakt niezwiązania ustawodawcy określo-

[19] Konstytucja nie mówi tu o ustawach obowiązujących przed jej uchwaleniem. Słusznie Rozmaryn: *Ustawa...*, s. 159.

nymi wymogami czasowymi (co wywołało różnorodne następstwa, analizowane już w literaturze) jest dodatkowym argumentem na rzecz nie jednorazowego, lecz ciągłego zajmowania się przez Sejm tymi sprawami. W sprawach zapowiedzianych Konstytucja wymaga regulacji w formie ustawy zwykłej, gdyż pojęcia ustawy „wykonawczej" czy „organicznej" nie są jej znane.

Przechodząc z kolei do analizy przewidzianych w Konstytucji możliwości ustawowego normowania zasad organizacji i funkcjonowania poszczególnych „pionów" organów państwowych, nie sposób nie zwrócić uwagi na charakterystyczne zróżnicowanie tych postanowień. Otóż co do Najwyższej Izby Kontroli, sądów i prokuratury przewidziano w licznych postanowieniach Konstytucji szerokie możliwości ustawowego normowania. Co więcej, w tych wypadkach przewidziano normowanie ustawowe bardzo ogólnie i szeroko zakreślonych zagadnień. Wydaje się, że ta druga cecha postanowień Konstytucji ma znaczenie bardziej istotne, dopuszcza bowiem daleko idącą możliwość ustawowego uzupełniania jej postanowień zarówno w sprawach ogólnych, jak i szczegółowych. Trzecią cechą postanowień Konstytucji co do tych spraw jest fakt niezróżnicowania możności ustawowego normowania co do organów naczelnych i terenowych. Zatem Konstytucja dopuszczając normowanie ustawami zwykłymi nie tylko pozycji ustrojowej i zasad działania organów naczelnych, ale i terenowych, przedmiotem normowania ustawowego czyni wszelkie zagadnienia organizacji i funkcjonowania wymienionych „pionów" organów.

Szczególnie rozbudowane są interesujące nas postanowienia Konstytucji co do sądów. Ustawy winny w myśl Konstytucji określać: ustrój, właściwość i postępowanie sądów (art. 46 ust. 2), tryb wyboru oraz kadencję ławników (art. 50 ust. 2), tryb wykonywania nadzoru przez Sąd Najwyższy (art. 51 ust. 2), tryb powoływania sędziów sądów szczególnych (art. 50 ust. 3). Jedynie ustawa określać może wyjątki od postanowień Konstytucji (art. 49 i 53 ust. 1). Podobnie kształtują się zasady normowania ustawowego co do prokuratury; mniejsza liczba postanowień Konstytucji w tym zakresie jest rekompensowana przez ich ogólność. Także Najwyższa Izba Kontroli — organ niezwykle silnie związany z pionem organów władzy (a szczególnie z Sejmem) — podlega szerokiemu normowaniu ustawowemu. Ustawa określa bowiem: organizację i sposób działania NIK (28c ust. 3), ramy jej działania na zasadzie kolegialności (28c ust. 2) oraz wypadki, kiedy NIK może przeprowadzać kontrolę poza konstytucyjnie przewidzianym zakresem (28a ust. 2).

To zbyt może długie, ale wymowne, wyliczenie wskazuje, że Konstytucja stwarza możliwość zawarcia w ustawach całokształtu przepisów dotyczących zasad organizacji i funkcjonowania sądów, prokuratury i kontroli państwowej. Ustawa może w tej sytuacji wyczerpująco uregulować

nawet szczegółowo funkcjonowanie całego „pionu" wymienionych organów. Konstytucja dostarcza wystarczających podstaw do wniosku, że ustawa ma możność regulować zasady organizacji i funkcjonowania sądów, prokuratury i Najwyższej Izby Kontroli w PRL; są wystarczające podstawy, by wnioskowi temu nadać charakter *ogólnej normy konstytucyjnej*. Lecz czy wobec jasności Konstytucji taka ogólna norma jest potrzebna?

Postanowienia Konstytucji co do organów władzy państwowej są, przeciwnie niż co do NIK, sądów i prokuratury, wewnętrznie zróżnicowane. Odmienna pozycja ustrojowa, zadania i formy działania Sejmu, Rady Państwa i rad narodowych, znajdują wyraz zarówno w systematyce Konstytucji, jak i w jej merytorycznych postanowieniach. Co do Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej a jednocześnie monopolistycznego ustawodawcy, Konstytucja zawiera liczne postanowienia regulujące jego pozycję ustrojową, stosunki z innymi organami i formy działania. Stąd ustawa określić ma jedynie sposób przeprowadzenia wyborów do Sejmu oraz tryb odwoływania posłów (art. 88). Konstytucja nie przesądza natomiast na rzecz ustawy, jako właściwej formy uchwalania regulaminu sejmowego, narodowych planów gospodarczych na okresy wieloletnie oraz budżetu — pozostawiając decyzje w tej sprawie Sejmowi. Dla normowania ustawowego zastrzeżono zaś tak istotne zagadnienia, jak określanie funkcji Rady Państwa (oprócz tych, o których mówi Konstytucja w art. 25 ust. 1) oraz zasad sprawowania przez nią nadzoru nad radami narodowymi i NIK. Ustawa ma szerokie możliwości normowania co do składu, zakresu oraz trybu działania rad narodowych (art. 45) oraz co do przeprowadzania wyborów i odwoływania radnych (art. 88).

W interesującej kwestii konstytucyjnego unormowania przedmiotu ustawy najbardziej odrębnie przedstawia się „pion" organów administracji państwowej. Konstytucja nie przewiduje bowiem normowania ustawowego co do Rady Ministrów, odróżniając tym samym ten organ zarówno od innych organów naczelnych, jak i od naczelnych organów administracji specjalnej. Konstytucja natomiast sama dość szeroko określa pozycję ustrojową i kierunki działania Rady Ministrów. Przewidziana w Konstytucji możność ustawowego normowania zakresu działania ministrów (art. 33 ust. 1) oraz określania w ustawach komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej (art. 31), musi być uznana za lakoniczną, biorąc pod uwagę zarówno złożoność organizacyjną i szerokie zadania „pionu" administracji państwowej, jak i jego znaczenie dla funkcjonowania aparatu państwowego i sytuacji prawnej, socjalnej i ekonomicznej obywatela. Postanowienia rozdziału IV Konstytucji cechuje z interesującego nas punktu widzenia swoista odrębność.

Oceniając zatem konstytucyjne unormowanie przedmiotu ustawy co do organizacji i funkcjonowania aparatu państwowego, można stwierdzić, że ze względu na stosunkowo dużą liczbę obszernych postanowień w tym zakresie istnieje możliwość (ale nie potrzeba) traktowania ich jako postanowień o charakterze przykładowym. Działanie ustawodawcy na podstawie norm Konstytucji pozwala zawarować do regulacji ustawowej bardzo szeroki krąg spraw związanych z organizacją i funkcjonowaniem aparatu państwowego. Można sformułować twierdzenie, że organizacja i funkcjonowanie NIK, sądów i prokuratury, a także organów władzy państwowej winny być normowane ustawami rozwijającymi postanowienia Konstytucji. Wnioskowi temu można przyznać charakter „ogólnej normy konstytucyjnej", a więc i moc postanowień Konstytucji. Norma ta nie dotyczy jednak „pionu" organów administracji państwowej [20], a więc doniosłej dziedziny życia państwowego. Ustawa zasadnicza przewiduje tu bowiem normowanie ustawowe jedynie co do zakresu działania ministrów (przy czym słusznie sądzić można, że chodzi o rozgraniczenie ich kompetencji) i w sposób skrótowy co do komisji i komitetów sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej.

Rozstrzygnięcie zawarte w ustawie zasadniczej odnośnie zasad normowania ustawowego sytuacji organów administracji państwowej można oceniać rozmaicie. Właściwe rozwiązanie problemu w praktyce zależy jednak od Sejmu, jego aktywności i zaangażowania, bez których nawet najbardziej konsekwentne i zrozumiałe postanowienia Konstytucji nie odegrają właściwej roli. Wydanie ustaw co do tych spraw oznacza przecież konieczność ustawowego normowania na przyszłość, przynajmniej w tak samo szerokim zakresie.

Działalność ustawodawcza Sejmu nie jest ograniczona do spraw organizacyjnych aparatu państwowego, ani nawet co do spraw, w których Konstytucja przewiduje normowanie ustawowe. Przeciwnie, Sejm jako wyraziciel woli ludu pracującego miast i wsi oraz najwyższy organ władzy państwowej winien szeroko korzystać z możliwości ustawowej ingerencji w najważniejsze dziedziny życia państwowego. Należałoby jednak sądzić, że w sprawach przekazanych do reglamentacji ustawowej przez samą Konstytucję (szczególnie przy użyciu formuły „1"), ustawy winny odznaczać się specjalnymi cechami. Przede wszystkim waga tych spraw wymaga podejmowania szerokich i możliwie szczegółowych decyzji w samej ustawie, bez szerokiego korzystania z odesłań ustawowych. Ustawa wydana w tym zakresie ma bowiem wyraźny charakter ustrojo-

[20] S. Rozmaryn pomija milczeniem tę cechę normowania konstytucyjnego.

dawczy i jest następstwem wykonywania kompetencji przysługujących tylko Sejmowi — zatem odesłania do przepisów wykonawczych w tych kwestiach winny mieć charakter zupełnie wyjątkowy, a akty wykonawcze — charakter instrumentalny i ściśle zdeterminowany dokładną i szczegółowo sformułowaną klauzulą wykonawczą. Ustawę wydawaną w sprawach zapowiedzianych przez Konstytucję należy rozumieć jako u s t a w ę z u p e ł n ą — r e g u l u j ą c ą s a m o d z i e l n i e i d o k ł a d n i e wszelkie kwestie z dziedziny organizacji i funkcjonowania podstawowych „pionów" organów państwowych. Odstępstwa od takiego rozumienia ustawy winny być dokonane jedynie w dwu wypadkach. Po pierwsze — reglamentacji spraw związanych z organizacją i funkcjonowaniem rad narodowych, kiedy to należy im jako organom przedstawicielskim zapewnić pewien niezbędny, znacznie wyższy niż w wypadku NIK, sądów i prokuratury, stopień samodzielności [21]. Po drugie — ustawowe normowanie zakresu działania ministrów oraz komisji i komitetów, o których mówi Konstytucja — winno uwzględniać uprawnienia koordynacyjne Rady Ministrów co do tych organów, przysługujące jej na mocy Konstytucji (art. 32 pkt 1).

III

Z kolei, zgodnie z dokonanymi poprzednio założeniami, zająć się należy konstytucyjnym unormowaniem zasad ustawowej reglamentacji sfery stosunku obywatela do państwa, mającej charakter m a t e r i a l n y. Konstytucyjne unormowanie zasad działalności ustawodawczej w tym zakresie zawarte jest głównie w rozdziale VII Konstytucji. Przyjmując za „podstawowe" prawa i obowiązki, które zostały zamieszczone w Konstytucji [22] — i zrywając z prawno-naturalnym ich uzasadnieniem, znaczenie takie przyznać należy także prawom zamieszczonym poza rozdziałem VII.

Analizując przewidziane w Konstytucji zasady ustawowego normowa-

---

[21] W tym kierunku idą postulaty R o z m a r y n a (*ibid.*, s. 154 i n.) i J a r o s z y ń s k i e g o (*Zagadnienia...*, s. 113 i n.).

[22] K. O p a ł e k (*Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie w świetle Konstytucji PRL*, PWN, Warszawa 1955, s. 53) za „podstawowe" uważa „prawa i obowiązki dotyczące najbardziej żywotnych interesów klasy panującej". Zgadzając się z tym ujęciem, podkreślić należy, że z tego właśnie względu są one zamieszczane w konstytucjach państw socjalistycznych, uzyskując tym samym p o d s t a w o w y z formalno-prawnego punktu widzenia charakter. Stąd prawa i obowiązki obywatela unormowane w konstytucjach państw socjalistycznych mają charakter podstawowy w sensie materialnym i formalnym. Konieczność łączenia materialnego i formalnego rozumienia tych praw podkreśla A. B u r d a: *Polskie prawo państwowe*, PWN, Wyd. IV, Warszawa 1969, s. 344 i n.

nia podstawowych praw i obowiązków obywatelskich stwierdzamy, że w stosunkowo nielicznych wypadkach przewidziano dla nich normowanie ustawowe i to zarówno w porównaniu do postanowień Konstytucji poświęconych aparatowi państwowemu, jak i w stosunku do rozmiarów konstytucyjnej reglamentacji tych spraw. Uderza też sposób użycia formuł, przy których pomocy Konstytucja przewiduje normowanie ustawowe; najbardziej konsekwentna, mająca charakter zapowiedzi konstytucyjnej, użyta jest w art. 70 ust. 2, 74 i 88; formuła „2" wcale nie występuje [23], zaś formuła „3" w art. 12 i 59 ust. 2. Z faktu zawarowania pewnych praw i obowiązków obywatelskich do normowania ustawowego, nie można wyciągać wniosku, by ustawa nie była właściwą formą regulacji prawnej także co do pozostałych, zarówno wymienionych w Konstytucji, jak i występujących poza nią. Wprost przeciwnie, Konstytucja przewiduje normowanie ustawowe także w pozostałych wypadkach. Przemawia za tym zarówno fakt, że chodzi tu w pewnym sensie o prawa i obowiązki suwerena; jak i istnienie w Konstytucji przepisów ogólnych mówiących o potrzebie ustawowej reglamentacji tych spraw. O obowiązku przestrzegania u s t a w przez obywateli mówi art. 76 Konstytucji, wskazując na nie jako na właściwą formę regulowania obowiązków, a więc i praw obywateli (są to bowiem kategorie nierozłącznie związane). Ustaw jako podstawy orzekania sędziego wymaga art. 52 Konstytucji — one to więc powinny regulować poszczególne sfery życia obywatela. Ustawowa reglamentacja praw i wolności obywateli ma być poszerzona poza ich konstytucyjnie określony zakres na mocy art. 57 Konstytucji [24].

Dlaczego jednak Konstytucja odróżnia prawa i obowiązki obywateli, co do których wyraźnie przewiduje wydawanie ustaw (zgodnie z poprzednim rozumowaniem — klasycznych, zupełnych), od praw i obowiązków, co do których wydawane winny być one jedynie na podstawie ogólnych jej postanowień?

Przede wszystkim wskazać należy na poszerzenie w Konstytucji PRL zakresu podstawowych praw i obowiązków obywatelskich, co jest odbiciem ogólnej prawidłowości konstytucji socjalistycznych w tym zakresie. Państwo socjalistyczne bowiem, zmierzając do praktycznej realizacji założeń ideologii marksistowskiej, nadało nowy sens ukształtowanej w państwie burżuazyjnym, na bazie ideologii prawa natury [25], instytucji praw

[23] Zgodnie z założeniem nie chodzi bowiem o uprawnienia proceduralne obywateli, o których ustawowym normowaniu mówi art. 49 i 53 ust. 1 Konstytucji.

[24] O „otwartym" charakterze Konstytucji w tym zakresie por. K. O p a ł e k: *Problem ograniczeń podstawowych praw obywatelskich przez ustawy*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Wydawn. Literackie, Kraków 1971, s. 141 i n.

[25] Por. M. B o r u c k a - A r c t o w a: *Współczesna koncepcja praw człowieka*, [w:] *Księga pamiątkowa...*, ss. 53—63; a także S. Z a w a d z k i: *Państwo dobrobytu*, PWN, Warszawa 1964 oraz podana tam literatura.

i wolności obywatelskich. „Ekonomiczny" punkt widzenia marksizmu, twierdzenia o decydującym charakterze sfery produkcyjnej dla dziedziny stosunków społecznych i związanej z nimi pozycji jednostki — pociągnęły za sobą wzbogacenie treści konstytucji socjalistycznych o postanowienia dotyczące ustroju społeczno-ekonomicznego i liczne postanowienia dotyczące zarządzania potężnym sektorem gospodarki uspołecznionej. Zmieniło się w konsekwencji ujęcie pozycji jednostki w państwie. W miejsce sfery praw i wolności obywatelskich, rozumianej jako zbiór nienaruszalnych przez państwo uprawnień jednostki, wchodzi instytucja praw i obowiązków obywatelskich o zmienionym charakterze, określająca podstawowe uprawnienia i obowiązki obywatela w sferze ekonomicznej, socjalnej, politycznej i kulturalnej. Ten zakres uprawnień znajduje swe najistotniejsze gwarancje w osiągnięciach państwa socjalistycznego, które z kolei są wynikiem twórczego zaangażowania wszystkich obywateli.

Taki stan rzeczy musi prowadzić do zmiany koncepcji prawotwórstwa w dziedzinie poszerzającej się co do zakresu sytuacji prawnej obywatela. Jest ona bowiem w sposób istotny uzależniona od procesów zachodzących w sektorze państwowym, w nim też znajduje gwarancję swego rozwoju. Prawidłowość ta zaznacza się znacznie silniej w państwie socjalistycznym niż w kapitalistycznym. Obywatel występuje jako pracownik państwowy, emeryt, inwalida, poszukujący usług, przedszkola, mieszkania etc. — uzależniony od sprawności sektora państwowego. Jednocześnie właśnie w sektorze państwowym, w sferze gospodarki uspołecznionej, dominującą rolę odgrywają organy administracji państwowej, zaś Sejm i jego narzędzie formowania porządku prawnego, jakim jest ustawa, mają ograniczone możliwości działania — jeśli oczywiście mamy na myśli ustawę w jej klasycznej postaci. Ustawa musi zatem zmienić swój charakter i zawierać przepisy mniej szczegółowe, a także odsyłać do przepisów wykonawczych o charakterze luźno zdeterminowanym, umożliwiające funkcjonalne działanie organów administracji państwowej. Jednocześnie w tej sferze ustawa musi być wspomagana innymi formami oddziaływania Sejmu (narodowym planem gospodarczym, budżetem, uchwałą sejmową) oraz bieżącą pracą kontrolną i inspiracyjną komisji sejmowych, prowadzoną na bazie art. 31 zmienionego regulaminu sejmowego.[26]

Całokształt tych zjawisk znajduje odbicie w Konstytucji PRL, która operując jednolitym pojęciem ustawy („zupełnej"; w części poświęconej aparatowi państwowemu) z wielką ostrożnością dopuszcza ustawowe normowanie sytuacji prawnej obywatela szczególnie w sferze społeczno-ekono-

---

[26] Uchwała Sejmu PRL z 29 III 1972 r. o zmianie regulaminu Sejmu PRL, MP 1972, nr 21, poz. 127. Tekst jednolity MP 1972, nr 24, poz. 136.

micznej [27], choć, jak to już wykazano, w żadnym wypadku nie można domniemywać, by w ogóle wydawanie ustaw w tej dziedzinie było niedopuszczalne. Przeciwnie, w sferze tej, w wypadkach gdy wydanie ustawy zupełnej jest niemożliwe, winny być wydawane ustawy w sensowny sposób ramowe.[28]

IV

Podsumowując dotychczasowe uwagi, stwierdzić należy, że sfera „wyłączności" ustawy w postaci zaproponowanej przez S. Rozmaryna nie znajduje dostatecznego oparcia w Konstytucji PRL — zarówno w jej części poświęconej aparatowi państwowemu, jak i sytuacji prawnej obywateli. Nie ma potrzeby traktowania jako przykładowych wzmianek o ustawowym normowaniu odnośnie naczelnych i terenowych organów władzy państwowej, sądów i prokuratury oraz Najwyższej Izby Kontroli — są one bowiem dostatecznie pełne i wyraźne. Inaczej wygląda sytuacja co do naczelnych organów administracji państwowej. Brak jest podstaw, by i na nie rozciągać sferę „wyłączności", gdyż zajmują odmienną z interesującego nas punktu widzenia pozycję.

Budzi też wątpliwości sposób ustalenia sfery „wyłączności" ustawy co do obywateli i jej powiązanie t y l k o z ich obowiązkami. Wydaje się, że koncepcja S. Rozmaryna nie może być uznana za właściwą interpretację ustawy zasadniczej.

Niemniej zastanowić się można nad jej użytecznością jako propozycji teoretycznej.[29] W tej roli ma ona szereg zalet. Przede wszystkim godna podkreślenia jest demokratyczna wymowa tej koncepcji — przejawiająca się w postulacie monopolu decyzji ustawowych odnośnie obowiązków obywateli wobec państwa. Jako koncepcja szeroko rozwinięta — słu-

---

[27] Wyodrębnienie podstawowych praw obywatelskich w sferze: 1) społeczno-ekonomicznej, 2) politycznej, 3) kulturalno-oświatowej, 4) wolności osobistych przyjmuję za B u r d ą: *op. cit.*, s. 347 i n. Natomiast O p a ł e k (*Podstawowe prawa i obowiązki...*, s. 65 i n.) przeprowadza oddzielnie klasyfikację praw, oddzielnie zaś klasyfikację obowiązków obywatelskich, opierając się na innych kryteriach.

[28] O wydawaniu przepisów prawnych „w ramach" ustaw por. F. S i e m i e ń s k i: *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, Ossolineum 1969, s. 287 i n.

[29] Obok teoretycznych koncepcji innych autorów: L. Ł u s t a c z: *System źródeł prawa w Konstytucji PRL*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji PRL*, Warszawa 1954; J a r o s z y ń s k i: *Polskie prawo administracyjne...*, s. 132; Z. I z d e b s k i: *Zakres aktu ustawodawczego*, „Zeszyty Naukowe UMK" 1961, z. 1, Prawo; I s e r z o n: *Prawotwórcza działalność...*, s. 838; J. S o m m e r: *Działalność prawotwórcza Rady Ministrów PRL w świetle założeń ustrojowych i praktyki*, Acta Universitatis Vratislaviensis 1968, nr 84, Prawo XXII.

ży ona także rozwiązaniu różnorodnych problemów rodzących się w praktyce legislacyjnej i w tej dziedzinie odgrywa doniosłą rolę.

Jednakże jako propozycja teoretyczna też budzi zastrzeżenia. Przede wszystkim nie spełnia zadania szczególnie aktualnego, jakim jest ocena rozwiązań przyjętych w ustawie zasadniczej. Operuje ona tradycyjnym przeciwstawieniem aparatu państwowego obywatelowi uniwersalizując zamiast indywidualizować kategorie adresatów ustaw i zasady działalności ustawodawczej. Koncepcja ta programowo łączy ustawę z pewnymi tylko kategoriami spraw i mimo zastrzeżeń autora co do możliwości szerokiego normowania ustawowego także innych — pozostawia wrażenie „wyłączności" czy też jej „właściwości" dla pewnych tylko zagadnień. Stwarza tym samym niebezpieczeństwo trwałego odsunięcia ustawy od normowania określonych spraw, które pozornie nie mają związku ze sferą „wyłączności" ustawy. Słusznie zauważył już wcześniej W. Dawidowicz, że: „[...] istotę zagadnienia stanowi tu nie możliwość Sejmu stanowienia ustaw zwykłych w jakiejkolwiek sprawie, lecz możliwość Rządu wydawania uchwał wówczas, gdy Sejm nie poddał określonego zagadnienia unormowaniu w drodze ustawy zwykłej. Dodajmy, że urzeczywistnienie w praktyce teoretycznie nieograniczonych możliwości Sejmu w zakresie ustawodawstwa jest w poważnym stopniu warunkowane przez inicjatywę ustawodawczą Rządu." [30] Konstrukcja sfery „wyłączności" ustawy pomyślana jako czasowe uzasadnienie dla uchwał samoistnych rządu — wobec przyjętych zasad praktyki prawotwórczej jest uzasadnieniem stałym — ale czy dostatecznym? Krytyczne uwagi wypowiadał pod adresem tej koncepcji W. Zakrzewski [31], proponując ustalenie zasad działalności prawotwórczej rządu, głównie w oparciu o postanowienia rozdziału IV Konstytucji [32] i wskazując na nikły zakres dopuszczalności prawotwórstwa samoistnego.

W procesie egzegezy postanowień Konstytucji dotyczących zasad normowania ustawowego szczególnie ważne jest podkreślenie braku ograniczeń szerokiego użycia ustawy (i konfrontowanie tej potencjalnej roli ustawy z rolą, jaką odgrywa ona w rzeczywistości). Wzmianki o wydawaniu ustaw w konkretnych sprawach dotyczą zagadnień szczególnie ważnych, których unormowanie niezbędne jest w pierwszej kolejności i zarazem na szczególnych zasadach. Niezależnie od merytorycznej wagi

---

[30] Zob. W. Dawidowicz: *Nauka prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa 1965, s. 90.

[31] W. Zakrzewski: *W sprawie „samoistnych" uchwał Rządu*, „Państwo i Prawo" 1966, z. 4—5, s. 647 i n.

[32] W. Zakrzewski: *O podstawach działalności prawotwórczej Rządu*, „Państwo i Prawo" 1966, z. 7—8, s. 7 i n. Przy czym poglądy te wypada potraktować jako ukoronowanie studiów nad zagadnieniem działalności prawotwórczej organów administracji — prowadzonych w pracach wcześniejszych.

każdej z tych wzmianek, łącznie wskazują one na drogi ustawowego rozwijania postanowień Konstytucji. Nie sugerując potrzeby precyzowania postanowień ustawy zasadniczej co do „pionu" organów administracji państwowej — kładą nacisk na potrzebę pozostawienia tym organom swobody działania w początkowym okresie obowiązywania Konstytucji. Całokształt zamieszczonych w Konstytucji wzmianek o normowaniu ustawowym, poprzez zróżnicowanie ich rozmieszczenia, treści i brzmienia formuł, pozwala też wyciągać ogólniejsze wnioski co do zasad kształtowania treści ustaw — w sposób zaproponowany we wcześniejszych partiach artykułu (co nie oznacza aprobaty tych zasad). Na marginesie można wskazać, że ustawa zupełna w wyżej rozwiniętym rozumieniu pełnić może zadanie ustawy „organicznej", której stosowanie jest ostatnio postulowane w literaturze.[33] O ile jednak ustawa „organiczna" jest obca prawu socjalistycznemu[34] (powstają bowiem wątpliwości, jak uzasadnić jej wyższą moc prawną, po co odróżniać ją od istniejących w praktyce ustaw zupełnych, jakimi są niektóre kodeksy[35], na jakich zasadach realizować ją w przepisach konkretyzujących), o tyle ustawa zupełna znajduje uzasadnienie w konstytucjach państw socjalistycznych.

РЕЗЮМЕ

В статье, являющейся фрагментом большой работы о законе, анализируются постановления конституции ПНР от 1952 года, которые касаются нормализации вопроса объекта закона. Автор полемически рассматривает взгляды профессора Стефана Розмарына, выраженные в книге „Закон в ПНР" (*Ustawa w PRL*, PWN, Warszawa 1964), обращая внимание на возможность другой интерпретации помещенных в конституции замечаний об предусмотренной законом нормализации определенных вопросов. К этим замечаниям можно отнестись по-разному. Можно

---

[33] J. Stembrowicz: *Kilka uwag o klasyfikacji funkcji Sejmu PRL*, „Państwo i Prawo" 1961, z. 10, s. 631; *ibid.*: *Zmiany konstytucji w europejskich państwach socjalistycznych*, „Państwo i Prawo" 1972, z. 5, s. 22. Warto zauważyć, że w proponowanym w tym ostatnim artykule zakresie spraw ustawy „zupełne" z powodzeniem pełnią zadania ustawy „organicznej", zastrzegając do wyłącznej (z wykluczeniem przepisów wykonawczych organów administracji państwowej) właściwości Sejmu uregulowane w nich zagadnienia.

[34] Jakkolwiek znana jest jako rezultat klasyfikacji doktrynalnej ustaw, prowadzonej w oparciu o przedmiot normowania. Por. A. Lepioszkin, A. Kim, N. Miszin, P. Romanow: *Kurs sowietskogo gosudarstwiennogo prawa*, Moskwa 1962, s. 426.

[35] Na przykład aktualnie obowiązujący polski kodeks karny albo kodeks wykroczeń.

рассматривать их как указание на направления законодательного развития постановлений конституции в начальном периоде ее действия. Можно также, анализируя их вместе, прийти к общим выводам, касающимся принципов формирования содержания законов. По мнению автора, из конституции вытекает, что законы, посвященные основным группам государственных органов (кроме высших органов государственного управления — здесь конституция предусматривает издавание законов в небольшой сфере), должны отличаться большей детальностью содержания и только в исключительных случаях отсылать к исполнительным положениям. По другому формируются постановления конституции, касающиеся принципов нормирования законов о высших органах государственного управления, а также правовой ситуации граждан. Отсутствие конституционных директив обосновывает допустимость более общего формирования содержания законов и более частого отсылания к исполнительным положениям. Автор не одобряет такого решения вопроса, считая его недостаточным на сегодняшнем этапе развития правопорядка.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Abhandlung, die gleichzeitig ein Fragment einer umfangreicheren Arbeit darstellt, befasst sich mit der Analyse der Bestimmungen der polnischen Verfassung von 1952, die die Regelung des Gegenstandes des Gesetzes betreffen. Der Verfasser knüpft polemisch an die Ansichten von Professor Stefan R o z m a r y n an, die im Buch *Ustawa w PRL* („Das Gesetz in der VRP"), Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964 ausgedrückt sind. Dabei sieht er die Möglichkeit einer anderen Auslegung der in der Verfassung enthaltenen Hinweise auf die gesetzliche Regelung bestimmter Probleme. Diese Hinweise können als Richtlinien für die weitere Entwicklung der Bestimmungen der Verfassung auf dem Wege der Gesetzgebung in den ersten Jahren der Geltung der Verfassung betrachtet werden. Die Analyse dieser Hinweise ermöglicht auch allgemeine Schlüsse über die Grundsätze, nach denen der Inhalt der Gesetze gestaltet werden soll. Nach der Meinung des Verfassers geht aus der Verfassung hervor, dass die Gesetze, die sich mit den Hauptgruppen der staatlichen Organe befassen (ausser den obersten Organen der Verwaltung, für die in der Verfassung das Erlassen von Gesetzen nur in einem bescheidenen Umfang vorgesehen ist), genauer abgefasst werden und nur ausnahmsweise auf die Ausführungsvorschriften verweisen sollen. Ganz anders gestalten sich diejenigen Bestimmungen der Verfassung, die die Grundsätze der Gesetzgebung über die obersten Organe der

staatlichen Verwaltung und die rechtliche Lage der Bürger betreffen. Der Mangel an verfassungsmässigen Richtlinien erlaubt es den Schluss zu ziehen, dass eine allgemeinere Gestaltung des Inhalts der Gesetze sowie eine öftere Verweisung auf die Ausführungsvorschriften zulässig sind. Der Verfasser stimmt einer solchen Lösung nicht zu und hält sie bei der heutigen Entwicklungsstufe der Rechtsordnung für ungenügend.